VISIT…

LANZAROTE Caliente.com

ВЛИЯНИЕ СТРУКТУРНЫХ РЕФОРМ НА БЮДЖЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ДОЛГОСРОЧНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ

А. В. Устинов

Резюме

Подробный анализ, проведенный в данной работе, показывает, что российская бюджетная система является чрезвычайно громоздкой и неэффективной и имеет множество недостатков системного характера, которые невозможно решить мерами макроэкономической политики.

Основной системной проблемой российского бюджета является несбалансированность расходных обязательств и доходной базы. Истинные масштабы расходной части бюджета значительно выше, чем показывает официальная статистика, – по оценкам около 53% ВВП, в то время как доходы составляют лишь 37% ВВП (в 1999г.). Поэтому основной целью государственной экономической политики на ближайшую перспективу должна стать ликвидация этого разрыва посредством проведения структурных реформ.

Ввиду небольшого потенциала повышения доходов, основным направлением государственной политики должно стать сокращение расходов.

Однако сокращение расходов невозможно без проведения глубоких структурных преобразований бюджетной сферы. Необходимые преобразования выходят за рамки бюджетной политики и включают структурные и институциональные реформы в различных секторах, таких как социальная сфера, оборона, система государственного управления и т.д.

Реформированию должна подвергнуться и доходная часть бюджета, в основном налоговая система, которая стала одним из основных препятствий на пути экономического роста. Основными направлениями налоговой реформы должны стать снижение и равномерное распределение налогового бремени при повышении эффективности налогового контроля и администрирования.

При реализации указанных структурных реформ российский бюджет в течение 5-10 лет сократится до уровня 40%-42% ВВП при нулевом дефиците, что примерно соответствует нижней границе бюджетов стран ОЭСР.

СОДЕРЖАНИЕ

1. Ведение ______ *3*

Структура бюджетного сектора России ______ **3**

2. Анализ текущей ситуации в бюджетной сфере ______ *4*

Расходы ______ **5**

Структура расходов на кассовой основе ______ 7

Оценка реальной величины бюджетного сектора по обязательствам ______ 9

Доходы ______ **12**

Основные проблемы доходной части расширенного бюджета. ______ 15

3. Основные проблемы российской бюджетной системы на современном этапе *16*

Доходы ______ **17**

Расходы ______ **17**

4. Влияние структурных реформ на бюджет ______ *19*

5. Заключение ______ *20*

1. ВЕДЕНИЕ

Система государственных финансов и в частности бюджетная система являются неотъемлемыми частями рыночной экономики, обеспечивающими функционирование государства и создающими условия для социально-экономического развития. Государственный бюджет, который соединяет в себе бюджеты всех уровней бюджетной системы и внебюджетные фонды, должен быть полным финансовым отражением участия государства в экономике, его взаимодействия с обществом.

Россия унаследовала от социалистической системы экономику, основанную на широчайших экономических полномочиях государства и соответственно огромного государственного сектора. За период реформ были сделаны попытки перехода к рыночной экономике с уменьшением размеров государственного сектора. Была построена налоговая система, основанная на рыночных принципах. Можно сказать, что в области сокращения расходов были достигнуты некоторые относительные успехи. Однако более подробный анализ показывает, что российская бюджетная система является чрезвычайно громоздкой и неэффективной и имеет множество недостатков системного характера.

Целью данной работы является выявление и анализ основных проблемных областей российской бюджетной системы. Будет показано, что решение этих проблем невозможно только мерами бюджетной политики, а требует проведения масштабных структурных и институциональных реформ во многих областях экономики России. Только структурные реформы могут в долгосрочной перспективе привести к оздоровлению системы государственных финансов и создать условия для долгосрочного устойчивого развития российской экономики.

Структура бюджетного сектора России

Государственный бюджет России состоит из бюджетов трех уровней в зависимости от органов власти, имеющих соответствующие полномочия. Бюджет на федеральном уровне состоит из федерального бюджета и внебюджетных фондов федерального подчинения. Аналогичную структуру имеют бюджеты регионального и местного или муниципального подчинения. Кроме того, некоторые министерства и ведомства имеют свои внебюджетные фонды, через которые осуществляются операции, относимые к бюджетным.

К сожалению непрозрачность бюджетной статистики и недостаток данных не позволяет точно определить размер бюджетной сферы России. Вообще говоря, это является отдельной проблемой и будет рассмотрена ниже.

Последнее время для анализа бюджетного сектора используется понятие «расширенный бюджет» или «бюджет расширенного правительства». Расширенный бюджет включает в себя федеральный бюджет, региональные и местные бюджеты и некоторые внебюджетные фонды, в которые входят социальные внебюджетные фонды, территориальные дорожные фонды и два ведомственных внебюджетных фонда. Такая структура определяется доступностью данных по этим бюджетам.

Прежде чем приступать к анализу бюджетного сектора необходимо сделать несколько определений и уточнений, в том числе методологического характера, определить, а точнее сузить область анализа.

В состав расходов практически любого государства входят расходы на обслуживание государственного долга. В России процентные расходы существенно выросли за годы реформ. Мягкая фискальная политика (отсутствие реальных реформ в расходной и доходной части) и необходимость финансирования дефицита бюджета, причем в основном за счет заимствований, привела к росту государственного долга и расходов на его обслуживание. В 1999г. только федеральные процентные расходы (по остальным уровням бюджета достоверная информация отсутствует, хотя очевидно, что заимствования проводились) составили 3,6% ВВП даже с учетом реструктуризации внешнего долга бывшего СССР, в то время как в 1992г. они составляли 1,1% ВВП. Вообще проблема государственного долга

является макроэкономической проблемой и не зависит в краткосрочном периоде от действий властей в области структурных реформ. Поэтому в данной работе она рассматриваться не будет. Однако эта проблема накладывает жесткие бюджетные ограничения на использование ресурсной базы бюджета и создает дополнительные стимулы для реформирования остальной части бюджетной сферы – непроцентных расходов.

Необходимо различать кассовое исполнение бюджета и величину бюджета на основе обязательств. Первое определяется как фактически произведенное финансирование расходов, причем независимо от формы расчетов – наличной или зачетной. Расходы на основе обязательств – это величина всех бюджетных обязательств государства, явно или неявно определенных законодательством. Характерной чертой и серьезной проблемой российского бюджета является разрыв между кассовым исполнением и величиной бюджетных обязательств. Эта проблема будет рассмотрена более подробно ниже.

2. АНАЛИЗ ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ В БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЕ

Расширенный бюджет, как уже отмечалось, включает в себя федеральный бюджет и региональные и местные бюджеты, которые вместе составляют консолидированный бюджет, а также социальные и другие государственные внебюджетные фонды (Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Фонд занятости и другие). Относительный вклад этих трех составляющих в расширенный бюджет в последние годы претерпел серьезные изменения. В 1992 году региональные и местные власти получили значительную автономию в определении своих бюджетных расходов после многих лет простого исполнения инструкций Госплана. Расходы местных бюджетов составляли 15% расширенных расходов в 1992 году. Их доля возросла до 35% в 1999 году, в то время как доля федерального бюджета сократилась с 75% до 40%. Доля внебюджетных фондов выросла, соответственно, с 10% до 25%. Так как доходы и расходы местных бюджетов и внебюджетных фондов были в целом сбалансированы в 1999г., то дефицитом расширенного бюджета фактически является федеральный дефицит.

Таблица 1: Кассовое исполнение расширенного бюджета, % ВВП

	1992	1995	1996	1997	1998	1999
Расширенный бюджет						
Расходы	75,9	40,6	45,4	45,7	38,3	36,6
Доходы	35,6	34,3	36,1	37,1	33,2	35,7
Дефицит	40,3	6,3	9,3	8,6	5,2	0,9
Федеральный бюджет						
Расходы	59,2	17,9	22,1	19,5	15,7	14,6
Доходы	14,6	12,4	13,8	12,5	10,8	13,4
Дефицит	44,5	5,5	8,3	7,0	4,9	1,2
Региональные бюджеты (с трансфертами из федерального бюджета)						
Расходы	11,9	15,1	16,3	18,2	14,8	13,8
Доходы	13,8	14,6	15,2	16,7	14,5	13,7
Дефицит	-2,0	0,5	1,1	1,5	0,3	0,1
Внебюджетные фонды						
Расходы	6,5	9,4	9,7	10,4	9,7	9,6
Доходы	8,8	9,1	9,7	10,3	9,7	10,0
Дефицит	-2,3	0,3	0,0	0,1	0,0	-0,3

Расходы

Исходя из динамики исполнении бюджета на кассовой основе и проводимой государственной финансовой политики, можно условно выделить три периода.

Первый охватывает период с 1992г. по 1995г. В этот период произошло почти двукратное сокращение непроцентных расходов расширенного бюджета с 75% до 38% ВВП. Сокращение расходов происходило за счет ликвидации субсидирования импорта и прямого кредитования ЦБР отраслей экономики. Расходы на обслуживание долга в этот период были незначительными. Можно сказать, что только в этот период (а точнее в 1993 и 1995г.г.) произошло значимое снижение расходных обязательств бюджета.

Расходы федерального бюджета уменьшались не только за счет сокращения бюджетных обязательств, но и в результате передачи некоторых расходных полномочий из федерального на другие уровни бюджета. В частности из федерального бюджета в региональные бюджеты и внебюджетные фонды были переданы полномочия по некоторым социальным расходам. В целом федеральные расходы к 1995г. сократились с 59% ВВП до 18% ВВП, в то время как региональные бюджеты увеличились на 6% ВВП до 16% ВВП. За тот же период расходы внебюджетных фондов увеличились на 3% ВВП.

Вообще 1995г. стоит несколько особняком в этой динамике. Если в 1993г. расходы сокращались за счет ликвидации субсидий и кредитов ЦБР, то есть сокращения обязательств, то в 1995г. расходы сокращались в результате неявного секвестра. Ужесточение денежно-кредитной политики при неизменной бюджетной и институциональной структуре экономики привело к нарастанию неплатежей, в том числе налоговых. Формально правительство выполнило номинальные показатели бюджета, но только за счет инфляционного налога. В реальном же выражении расходы бюджета значительно снизились.

Несмотря на существенное снижение дефицита, бюджетная политика продолжала оставаться недостаточно жесткой, а главное, не проводились реформы в области расходов.

Ситуация еще более усугубилась в 1996г., когда в результате парламентских и президентских выборов изменилась расстановка политических сил, что нашло свое отражение и в бюджетной политике. Этот период – с 1996г. по 1998г. характеризуется еще более непоследовательной и безответственной бюджетной политикой государства.

После 1995г. даже те слабые намеки на реформы расходной части бюджетов практически прекратились в силу преобладавших в этот период политических факторов – выборы президента и парламента, новая «левая» Дума и т.д. Об этом свидетельствует и практически неизменная функциональная структура непроцентных расходов на кассовой основе.

Формально бюджетная политика была направлена на повышение социального благополучия и стимулирование отечественной промышленности за счет бюджетных субсидий. Это находило свое отражение в нереалистичных бюджетах и других популистских нормативных актах, принимаемых законодательной властью. Расходные обязательства бюджета не только перестали сокращаться, но стали увеличиваться. Были приняты множество законодательных актов как на федеральном уровне, так и на региональном, повышающих социальные выплаты населению или обеспечивавших субсидии предприятиям. В то же время практически ничего не делалось для повышения доходов как устойчивой ресурсной базы. Отсутствие эффективных мер по повышению доходов вынуждало власти проводить секвестирование и приводило к накоплению задолженности.

Ни один из законов о федеральном бюджете, принятых в 1996-1998г.г. не был выполнен ни по расходам, ни по доходам. При этом законы о бюджете не включают в полной мере всех расходных обязательств федерального бюджета.

Для финансирования возникающего даже после секвестирования дефицита использовались заимствования на внутреннем, а затем и на внешних рынках, что привело к росту расходов на обслуживание долга и соответственно еще большему сокращению финансирования бюджетной сферы и росту задолженности.

Первые успехи в размещении российских еврооблигаций и развитие рынка внутреннего долга создавали иллюзию достаточности средств для финансирования бюджетной сферы. Можно сказать, что это явилось еще одним косвенным препятствием на пути реформирования бюджета, а в последствие только усугубили давление на бюджет. Сейчас стало очевидным, что средства с внешних финансовых рынков надо было использовать на структурную перестройку бюджетной сферы, а не на погашение задолженности по зарплате, как это делалось.

На региональном уровне положение дел было еще хуже. Если федеральные власти действовали под прессингом международных финансовых организаций и подвергались большему общественному контролю, то на уровне регионов внешнего контроля практически не было. Анализ затрудняется и непрозрачностью региональной бюджетной статистики (эта проблема будет рассмотрена ниже). Так, только в 2000г. появились официальные данные об обслуживании долга регионами, в то время как в описываемый период проводились заимствования и на внутреннем, и на внешнем рынке. Дефицит региональных бюджетов увеличился за 1995-1997г.г. в три раза до 1,5% ВВП.

Расходы регионов с 1995г. выросли на 2,7% ВВП и достигли к 1997г. 18,2% ВВП. При этом в региональных бюджетах еще более широко, чем на федеральном уровне, использовались неденежные формы расчетов, доля которых в 1997г. составляла около 45-50%. В результате исполнение региональных бюджетов по расходам существенно увеличилось, но при этом росла задолженность по зарплате и социальным платежам.

Следует отметить, что в 1998г. федеральное правительство начало предпринимать некоторые меры в области расходной политики. В частности была принята Программа экономии расходов. Одними из основных целей Программы являлось сокращение численности персонала бюджетных организаций и органов государственного управления, ликвидация некоторых бюджетных организаций и инвентаризация, а затем и сокращение задолженности федерального бюджета. Несмотря на определенный позитивный эффект, Программа не могла существенно исправить состояние бюджетной сферы, так как содержала лишь меры по сокращению расходов без структурных изменений в бюджетном секторе.

Подводя некоторые итоги, можно сказать, что период 1996-1998г.г. характеризуется отсутствием значимых структурных реформ и смягчением и без того недостаточно жесткой бюджетной политики, которая в сочетании с относительно жесткой денежной привела к кризису августа 1998г.

После преодоления последствий кризиса 1998г., исполнение бюджета изменилось в результате изменений в макроэкономической ситуации в России. Ослабление денежной политики, рост мировых цен на нефть в 1999г., приведший к росту доходов бюджета, отсутствие значимых источников финансирования дефицита привели к сокращению дефицита бюджета, при том что кассовые непроцентные расходы остались примерно на том же уровне.

Федеральному правительству в 1999г. впервые за годы реформ удалось выполнить и даже перевыполнить показатели закона о федеральном бюджете. Однако причинами этого являются скорее не столько усилия самих российских властей, сколько объективное улучшение финансового состояния предприятий-налогоплательщиков. Повышение цен на нефть ослабило проблему неплатежей, привело к повышению доходов и даже при отсутствии значимых источников заимствований позволило финансировать непроцентные расходы в полном объеме и погасить задолженность по зарплате, избегая ее накопления вплоть до текущего момента.

Если в 1998г. федеральный бюджет имел на кассовой основе первичный дефицит 1% от ВВП, то 1999г. был закончен уже с первичным профицитом 2,1% ВВП, а в первом полугодии 2000г. по предварительным данным федеральный бюджет имел абсолютный профицит 3% ВВП.

В рамках Программы экономии расходов была проведена инвентаризация кредиторской задолженности бюджетных организаций, начат перевод исполнения федерального бюджета на казначейскую систему. Однако принципиальных изменений ни в

структуре кассовых расходов ни тем более в структуре расходных обязательств не произошло.

Региональные бюджеты также пострадали от кризиса 1998г. Расходы регионов снизились с 18.2% ВВП в 1997г. до 14.8% ВВП. Особенно сильно были сокращены расходы на экономику (на 1,5% ВВП) и социальные расходы (на 1,6% ВВП). В последующий период расходы продолжали сокращаться. В 1999г. они снизились еще на 1% ВВП до 13,8% ВВП, а в первом квартале 2000г. – до 10,8% ВВП. Одним из главных факторов снижения явилось сокращение субсидий жилищно-коммунальному хозяйству: с 3,5% ВВП до 2,7% ВВП..

Структура расходов на кассовой основе

Попробуем обобщить анализ кассового исполнения бюджета за годы реформ.

Расходы расширенного бюджета сократились с 76% ВВП в 1992г. до 36,5% ВВП в 1999г. при этом произошло значительное перераспределение между бюджетами различных уровней. Доля федеральных расходов сократилась почти вдвое до 40% в результате передачи некоторых расходных полномочий в регионы и внебюджетные фонды, доли которых в расширенном бюджете увеличились почти втрое. Однако эти изменения имели место до 1994г, и как видно из таблиц на текущий момент структура расходов расширенного бюджета осталась без принципиальных изменений по сравнению с 1995г.

В структуре расходов расширенного бюджета важную роль играют расходы на социальную сферу. Около половины финансирования этого раздела приходится на социальные внебюджетные фонды. На начальном этапе реформ часть социальных расходов была передана из федерального бюджета в региональные и местные бюджеты. Кроме того, некоторые социальные расходы были переданы de-facto в виде «федеральных мандатов». Несмотря на это, в последние годы доля региональных бюджетов несколько снизилась. Это связано с тем, что федеральный бюджет и внебюджетные социальные фонды получают доходы в наличной форме, тогда как региональные бюджеты позволяют платить налоги зачетами и бартером. В результате регионы не имеют ресурсов для выплаты социальных платежей. В 1999г. расходы на социальную сферу заняли около половины всех непроцентных расходов расширенного бюджета или 16,1% ВВП. При этом структура социальных расходов практически не изменилась. Примерно постоянной с 1995г. оставалась и доля социальных выплат (в наличной форме) в ВВП, что говорит об отсутствии реформ в этой области.

Следующим по важности направлением расходов являются расходы на национальную экономику. Несмотря на существенное снижение после 1992г., они составляют 5,4% от ВВП без учета расходов соответствующих бюджетных и внебюджетных фондов (2,7% от ВВП). Больше половины расходов по этому разделу приходится на региональные бюджеты, из которых основную часть занимают субсидии на жилищно-коммунальную сферу. Большую часть остальных расходов на экономику составляют субсидии неэффективным промышленным (особенно угольным) и сельскохозяйственным предприятиям.

Существенно сократились расходы на оборону, до 2,6% ВВП, при том, что большая часть расходов была осуществлена в неденежной форме или форме зачетов. С другой стороны в настоящее время накопилась бюджетная задолженность (около 0,6% ВВП) по финансированию армии. В целом, сокращение расходов на оборону, как и других непроцентных расходов, происходило главным образом за счет секвестирования и накапливания задолженности. Процесс реструктуризации этих расходов технически осложняется еще и наличием секретных областей и неразвитостью, а зачастую и отсутствием, финансового учета и отчетности в армии. Если проблема контроля за расходами может решаться после завершения перевода получателей средств на казначейскую систему, то для сокращение расходных обязательств необходимо проведение следующего этапа военной реформы.

Расходы на государственное управление, обеспечение безопасности государства и международную деятельность составили в 1999г. около 4% ВВП.

Суммарные расходы на социальную сферу, оборону, экономику и другие основные услуги общественного сектора составляют около 90% непроцентных расходов, что еще раз подтверждает необходимость и направления структурных реформ в бюджетной сфере.

Таблица 2: Структура расходов расширенного бюджета

% от ВВП	**1992**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**
Расходы всего	**75.9**	**40.6**	**44.3**	**43.6**	**38.5**	**36.7**
Обслуживание долга	1.1	3.1	5.7	4.5	4.0	3.6
Непроцентные расходы	74.8	37.5	38.6	39.1	34.5	33.1
Справочно: Непроцентные расходы без зачетов на федеральном уровне	*Нд*	*36.1*	*34.7*	*37.0*	*33.1*	*33.0*
Государственное управление	0.6	0.8	0.8	1.1	1.1	1.0
Международная деятельность	7.8	1.4	1.1	0.3	0.6	0.8
Национальная оборона	4.5	3.0	3.6	3.1	2.1	2.6
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности (вкл. судебную власть)	1.3	1.6	2.0	2.2	1.7	1.7
Национальная экономика	11.3	8.7	8.8	8.6	6.1	5.4
Социальная сфера	12.6	15.9	16.7	18.0	16.8	16.1
Прочие расходы	36.8	6.2	5.6	5.6	6.1	5.5

Структура расходов федерального бюджета и региональных и местных бюджетов существенно различаются.

В первую очередь в федеральных расходах в 1999г. около четверти составляли расходы на обслуживание долга, в то время как в отчетах об исполнении региональных бюджетов такие расходы отсутствуют. Поэтому имеет смысл сравнивать структуру непроцентных расходов.

В функциональной структуре непроцентных расходов федерального бюджета главную роль играют расходы на оборону и другие силовые ведомства – в 1999г. они составили 35% непроцентных расходов. Расходы на социальную сферу занимают в два раза меньшую долю – 17%, а расходы на национальную экономику и финансовую помощь регионам примерно одинаковы по значимости – 13-15%. В экономической структуре расходов федерального бюджета преобладают текущие расходы – в 1998г. они составили более 93% расходов, а в бюджете на 2000г. – более 95% (без учета связанных кредитов). Доля капитальных расходов снижалась в результате секвестирования и отмены зачетов. В бюджете на 2000г. их доля составляет менее 5%, из которых более половины приходится на промышленность и сельское хозяйство. Большая часть текущих непроцентных расходов идет на выплаты зарплаты (с начислениями) и социальные трансферты. В 1998г. их доля составила 32%, а в бюджете на 2000г. – 37%. Около четверти непроцентных расходов уходит на зарплату с начислениями, из которых более половины составляет денежное довольствие военнослужащим и правоохранительным органам. Несмотря на высокую долю в расходах, зарплата работников бюджетной сферы остается на низком уровне, вследствие чего происходит отток квалифицированных кадров в частный сектор. Расходы на коммунальные услуги (электроэнергия, отопление) составляют лишь 3,5% непроцентных расходов, увеличившись в три раза после 1997г. Однако доля этого вида расходов в кредиторской задолженности гражданских бюджетных организаций составляет почти 50%, из которых 80%[1] - просроченная задолженность. Это может свидетельствовать в том числе и о перерасходе энергии бюджетными организациями.

[1] По данным Госкомстата на 1.12.99.

В структуре расходов субфедеральных бюджетов около половины составляют расходы на экономику, а на социальную сферу приходится около 40%, из которых около одной трети – это «федеральные мандаты» главным образом в регионах-донорах. В экономической структуре региональных расходов, как и федерального, значительная часть приходится на выплаты зарплаты.

Однако, как уже отмечалось, официальные отчеты об исполнении бюджета не показывают истинного положения дел. Для получения полного представления о российском бюджетном секторе необходимо оценить расходы на основе обязательств. И здесь возникают некоторые проблемы.

В первую очередь следует отметить, что существующая на сегодняшний день бюджетная статистика довольно противоречива и непрозрачна. Как уже отмечалось, она отражает в лучшем случае только расходы, произведенные в порядке исполнения законов о бюджете. При этом не учитываются различные операции, проводимые через многочисленные внебюджетные фонды, которые созданы некоторыми министерствами и ведомствами и, особенно, в регионах.

Официальная статистика по федеральному бюджету к 1999г. стала более или менее соответствовать международным стандартам статистики кассового исполнения, хотя и не лишена некоторых недостатков. В региональных бюджетах и внебюджетных фондах ситуация значительно хуже. Например, как уже отмечалось, расходы на обслуживание долга региональными бюджетами стали учитываться только в 2000г. При этом все равно нельзя поручиться за их достоверность и полноту. Это происходит по различным причинам. Одной из объективных причин является и недостаток квалифицированных кадров. Однако, главной причиной, по нашему мнению, является стремление региональных властей, руководствуясь теми или иными мотивами, скрыть истинное положение дел. Для этого создаются многочисленные внебюджетные фонды, через которые могут проводиться операции, относимые к бюджетным. Например, проводя какие-нибудь налоговые поступления через внебюджетные фонды и соответственно искусственно занижая официальные доходы, региональные власти могут апеллировать к федеральному центру на предмет повышения объема финансовой помощи. Очевидно, что чем менее прозрачна статистика, тем больше возможности скрыть истинное положение дел. Федеральные власти в силу ряда причин, в том числе политического характера, до последнего времени не имели реальных рычагов воздействия на регионы в этом аспекте. Однако в последнее время предпринимаются усилия по переводу всех бюджетов на казначейскую систему исполнения, что в том числе должно привести к упорядочиванию бюджетных операций и повышению прозрачности бюджетной статистики.

Существуют сложности и с четким определением понятия «бюджетное обязательство». Закон о федеральном бюджете, как и законы о региональных бюджетах, не включают в полной мере всех явных и неявных бюджетных обязательств.

Поэтому для проведения анализа бюджета необходимо оценить истинные размеры бюджетных обязательств и бюджетных операций.

Подобные оценки уже делались в ряде исследований, в том числе в работах Мирового банка, Экономической экспертной группой и Центром стратегических разработок. Попробуем обобщить эти исследования и оценки.

Оценка реальной величины бюджетного сектора по обязательствам

Существенной проблемой российского бюджета остается наличие задолженности бюджета перед бюджетополучателями. Несмотря на некоторый прогресс в этой области, в России эта проблема актуальна и сейчас. Теоретически задолженность – это разница между бюджетным обязательством и фактическим финансированием. Однако, учитывая проблемы с определением бюджетного обязательства, при оценке величины задолженности возникают определенные трудности. В настоящее время для оценки бюджетной задолженности

используются данные Госкомстата по кредиторской задолженности бюджетных организаций. Но эта статистика страдает целым рядом недостатков. Она основана на данных, присылаемых только гражданскими организациями, т.е. сюда не входят силовые ведомства, и вполне вероятно, что не все организации включены в этот перечень. Еще более важный недостаток, что это информация о кредиторской задолженности самих организаций, а не бюджета. На практике очень часто бюджетные организации совершают расходы сверх установленных бюджетом или Министерством финансов лимитов либо просто используют бюджетные средства нецелевым образом. Поэтому задолженность, возникшая по этим причинам, не может считаться задолженностью бюджета и не признается Министерством финансов. Так, например, несмотря на отсутствие со стороны Минфина задолженности по зарплате и трансфертам населению перед бюджетополучателями, задолженность гражданских бюджетных организаций федерального уровня по этим статьям составляла почти 1,5 млрд. рублей[2]. По оценкам на основании данных Госкомстата и Казначейства в настоящий момент признанная задолженность только федерального бюджета, включая силовые ведомства, составляет около 50 млрд. рублей (8% непроцентных расходов на 2000г.).

Стоит отметить, что на федеральном уровне делались попытки решения проблемы задолженности, главным образом задолженности по зарплате и пенсиям как наиболее социально и политически важным направлениям. Однако эти меры носили авральный характер. Так, долги по зарплате были погашены к июню 1996г. к президентским выборам и потом снова выросли к концу года до 22 млрд. рублей. Полностью решить проблему федеральной задолженности по зарплате правительству удалось решить лишь в начале 1999г.

В регионах ситуация была еще хуже. Можно назвать две основные причины этому. Во-первых, деньги, выделяемые из федерального бюджета зачастую использовались региональными властями не по назначению. Во-вторых, и вероятно это более важная причина, региональные власти еще более широко, чем федеральные, использовали неденежные расчеты с налогоплательщиками. Зачеты и бартер при расчетах с бюджетами приводили к искажению структуры расходов и отсутствию «живых» денег для финансирования социальных платежей. Попытки федеральных властей «помочь» регионам с помощью трансфертов и бюджетных ссуд также носили авральный характер и не привели к полной ликвидации задолженности. Несмотря на существенное снижение задолженности по зарплате, на региональном уровне эта проблема актуальна и сейчас.

Тесно увязанной с проблемой бюджетной задолженности является и проблема косвенных субсидий экономике, предоставляемых государством наряду с явными субсидиями, учтенными в бюджетах. Одним из видов таких субсидий является налоговая задолженность. Несмотря на то, что эта задолженность представляет собой неполученные доходы, ее можно рассматривать и как дополнительные субсидии экономике со стороны государства. Поэтому налоговая задолженность является одним из видов косвенного субсидирования экономики и, следовательно, неявных расходов бюджета. Другим видом косвенного субсидирования и источником избыточных расходов бюджета является возможное завышение контрактных цен при оказании услуг государству. Достоверная информация по этому виду расходов не доступна, но по различным оценкам завышение цен на товары и услуги, потребляемые государством, составляет от 15% до 50%[3].

Как уже отмечалось, широкое распространение получила практика создания внебюджетных фондов и внебюджетных счетов как на уровне федеральных организаций, так и на субфедеральном уровне. Основная причина создания таких фондов очевидно заключается в том, чтобы скрыть истинный объем операций бюджетов. Эти внебюджетные фонды не отражаются в официальной статистике, однако именно через них зачастую проводятся значительные по объему операции, особенно на региональном уровне. У ряда

---

[2] По данным Госкомстата на 1.01.00.

[3] Доклад Мирового банка "Основные подходы к анализу государственных расходов Российской Федерации", 1998г.

федеральных бюджетных организаций и других учреждений, имеющих расходные полномочия, имеются внебюджетные счета, через которые в частности проводятся операции по предоставлению аренды и другой коммерческой деятельности организаций. Операции по внебюджетным счетам только федеральных ведомств за девять месяцев 1999г. составили 1,4% ВВП. Количество внебюджетных фондов на региональном и местном уровне значительно выше. Согласно исследованиям Мирового банка, в одной Москве действует три крупных внебюджетных фонда, в частности для финансирования крупных проектов развития инфраструктуры в коммерческих целях. Объем операций региональных и местных внебюджетных фондов оценить значительно сложнее, но, пожалуй, величина в 2-3% ВВП представляется разумной.

В настоящее время на региональные бюджеты возложены дополнительные расходные полномочия по финансированию по сути федеральных расходов. Это расходы на содержание, включая коммунальные расходы и зарплату, бюджетных учреждений, находящихся в федеральной собственности или подконтрольные федеральным министерствам и ведомствам, зарплата работникам бюджетной сферы, финансирование ряда социальных льгот и т.д. В то же время в силу ряда причин регионы не имеют достаточно средств для финансирования этих расходов. Так, по самым скромным оценкам, общий объем таких "федеральных мандатов" составляет около 8% ВВП, в то время как финансируются они примерно на одну треть.

Необходимо упомянуть и другом важном виде расходных обязательств бюджета, которые не учитываются или учитываются не в полной мере в бюджетной отчетности. Это задолженность по долгам федерального правительства и долговые расходы регионов. Как уже отмечалось, проблема обслуживания долга не входит в рамки данной работы, однако эти обязательства необходимо учитывать для получения оценки о величине обязательств бюджета. Под задолженностью по долгам федерального правительства понимаются нереструктурированные просроченные платежи по внешнему долгу бывшего СССР. Ввиду того, что переговоры по реструктуризации еще не завершены, можно лишь оценить дополнительное бремя на уровне 1,5%-2% ВВП. Что касается долговых расходов регионов, то по ним практически нет достоверных данных, в частности по причине непрозрачности бюджетной статистики регионов. Кроме того, далеко не все субфедеральные власти предоставляют соответствующую отчетность в Министерство финансов. По оценкам Министерства финансов только процентные платежи по долгам регионов должны составлять около 0,5-1% ВВП, а с учетом погашения основной суммы долга - 2% ВВП.

Проведенный анализ показывает, что система расходов российского бюджета имеет сильные искажения. С одной стороны имеют место нефинансируемые или непризнаваемые расходные обязательства, которые по оценкам составляют около 9-10% ВВП. С другой стороны бюджеты различных уровней проводят операции, выходящие, по крайней мере частично, за рамки бюджетных обязательств. Объем этих операций можно оценить в размере около 4-5% ВВП. Таким образом, в целом объем бюджетной сферы (без учета обслуживания долга) можно оценить на уровне 50%-55% ВВП. Очевидно, что при отсутствии структурного реформирования и с учетом консервативных макроэкономических прогнозов, доля бюджетного сектора в ВВП останется примерно на том же уровне и в дальнейшем.

При сравнении с бюджетами других стран выясняется, что объем непроцентных расходных обязательств российского бюджета значительно выше, чем в среднем по странам Восточной Европы (41,8% ВВП в 1995г.) и примерно на уровне стран ОЭСР с высоким уровнем дохода (53,7% ВВП в 1995г.)[4]. Однако уровень доходов российского бюджета значительно отстает от показателей этих стран. Если доходная часть бюджетной системы в России в 1999г. составила 35,5% ВВП, то для стран ОЭСР в 1995г. этот показатель находился

[4] Доклад Мирового банка "Основные подходы к анализу государственных расходов Российской Федерации", 1998г.

в пределах 40%-60% ВВП, а для стран Восточной Европы - 35%-55% ВВП. В силу того, что резервы повышения доходов при существующей налоговой системе и макроэкономической ситуации практически исчерпаны (см. ниже), становится очевидной необходимость сокращения расходной части.

Таблица 3: Расширенный бюджет России и некоторых стран

	Россия	Страны ОЭСР с высоким уровнем дохода	Восточная Европа
	1999	1995	1995
РАСХОДЫ, ВСЕГО	37.3	58.0	46.1
Справочно: Расходы на основе обязательств (оценка)	57.0		
Обслуживание долга	3.6	4.3	4.3
Непроцентные расходы	33.7	53.7	41.8
Справочно: Непроцентные расходы на основе обязательств (оценка)	53.0		
Национальная оборона	2.6	2.0	3.5
Правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности	1.7	1.5	2.1
Жилищно-коммунальное хозяйство	2.7	2.0	2.7
Социальное обеспечение	9.4	19.7	13.0
Образование	3.2	6.0	4.4
Культура и искусство	0.4	0.8	0.8
Здравоохранение	3.1	5.2	4.7
Прочие расходы	10.6	16.5	10.6

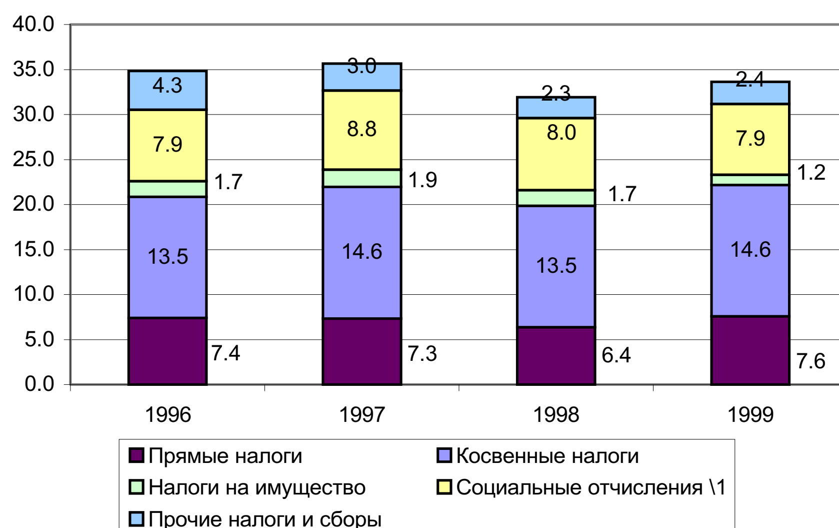
Необходимость реформ подтверждается и сравнительным анализом структуры расходов. Как видно из Таблицы 3, структура кассовых расходов российского бюджета значительно отличается от развитых стран. Расходы на силовые ведомства превышают аналогичные показатели развитых стран. При этом, истинная величина оборонных расходов в России значительно выше. Затраты на жилищно-коммунальную сферу в России значительно снизились, но все равно еще выше, чем в странах ОЭСР. Но особенно сильные различия видны в социальных расходах. Доля затрат на социальные нужды в российском ВВП примерно в два раза меньше, чем в странах ОЭСР, особенно в такой важной статье как социальное обеспечение.

Доходы

Структура доходов российского бюджета при ее формировании в начале 90-х годов была нацелена на обеспечение стабильных налоговых поступлений в период высокой инфляции и падения производства. Налоговая система, являющаяся основой доходной части бюджета, создавалась в условиях недостатка времени, опыта построения налоговых систем в условиях рыночной экономики, экономической и политической неопределенности. Эта структура осталась без принципиальных изменений до 1999г.

Основную часть доходов расширенного бюджета (94%) составляют налоговые платежи и отчисления в социальные фонды.

График 1: Структура доходов расширенного бюджета, % ВВП



Структура доходной части расширенного бюджета оставалась примерно постоянной с 1995г. Рост доли косвенных налогов в 1999г. объясняется введением налога с продаж и экспортных пошлин, в то время как роль прямых налогов возросла в результате роста рублевых доходов предприятий-экспортеров, вызванного девальвацией 1998г., а также ростом цен на сырье. Доля налогов на фонд оплаты труда, обеспечивающих 90% финансирования социальных фондов, составляет чуть меньше четверти доходной части бюджета.

Главной составляющей налоговых доходов являются косвенные налоги – НДС, акцизы, таможенные пошлины, налоги с оборота, - которые в 1999г. обеспечивали более 41% доходов бюджетного сектора и около трех четвертей налоговых поступлений федерального бюджета. Эти налоги, как правило, менее подвержены влиянию инфляции, кроме того, от их уплаты сравнительно труднее уклониться. В странах Европейского союза в 1995г. косвенные налоги составляли 43% налогов без учета социальных отчислений. В России этот показатель составляет 58%.

Бремя российской налоговой системы лежит в основном на крупных предприятиях, поэтому в отраслевой структуре налоговых поступлений вполне закономерна главенствующая роль промышленности и транспорта. На долю этих секторов приходится 65% налоговых поступлений федерального бюджета без учета таможенных платежей. Роль нефтяных и газовых компаний в 1999г. оценивается в размере около 25%, с учетом экспортных пошлин. Несмотря на то, что пошлины были введены только в 1999г. доля этих компаний в налоговых поступлениях практически не изменилась с 1997г., что является косвенным подтверждением низкой эффективности налогообложения. Вес подоходного налога в бюджете России гораздо меньше, чем в развитых странах: в 1999г. он составил 8% по сравнению с 40% в странах ЕС. Для налога на прибыль предприятий наблюдается обратная ситуация – 15% в России и 10% - в ЕС. Это свидетельствует о том, что относительная налоговая нагрузка на предприятия достаточно высока, что затрудняет использование налоговой системы для поощрения инвестиций.

Несмотря на неоднократные заявления правительства о намерениях перенести основную тяжесть налогообложения с предприятий на физических лиц, эти заявления так и не воплотились в реальность. Причинами тому служат не только инертность и неповоротливость системы власти и управления экономикой, но и другие факторы.

Одной из причин является относительно низкий уровень доходов населения для того, чтобы обеспечивать доходами бюджетную систему. А декларация таких намерений гораздо менее популярна, чем попытки изъять дополнительные налоги с крупных компаний.

Исполнительная власть, вынужденная на протяжении всего своего существования бороться за политическое выживание, должна была считаться с этим фактором.

Кроме того, при анализе бюджетной политики в области доходов за последние годы, становится очевидным, что бюджетная политика носила характер «латания дыр». Правительство всегда было вынуждено искать источники доходов и принимать меры, которые могли принести сиюминутный эффект, не имея времени и возможности для принятия более долгосрочных и, возможно, более эффективных мер. В этой связи очевидно желание налоговых властей искать деньги «там, где они есть», то есть у предприятий, в том числе крупных. Поэтому в отраслевом разрезе главными донорами российского бюджета являются крупные предприятия промышленности и транспорта, которые, по данным МНС, обеспечивают поступление более 60% налогов без учета социальных и таможенных платежей.

Меры по повышению доходов, в том числе некоторые "точечные" изменения в налоговом законодательстве предпринимались российскими властями на протяжении всего периода реформ. Ввиду их непоследовательности и бессистемности они не приносили ощутимого эффекта. В результате объем доходов расширенного бюджета с 1992г. оставался примерно на одном уровне: 35-37% ВВП, за исключением кризисного 1998г[5].

Только оставшись практически без источников финансирования дефицита и рефинансирования государственного долга после кризиса августа 1998г., правительство активизировало усилия по повышению сбора налогов в наличной форме.

В 1999-2000г.г. наблюдается резкий рост налоговых доходов. Особенно это касается федерального бюджета. Широкое распространение в 1999г. получила практика так называемого налогового планирования, когда налоговые органы заранее договариваются с крупными предприятиями о размере налоговых платежей независимо от налогового обязательства по закону и используют административные рычаги воздействия при взыскании налогов. Такая практика, являющаяся признаком мобилизационной экономики, показала себя достаточно эффективной в краткосрочном аспекте, – доходы бюджета резко возросли. Однако она сильно зависит от политической силы властей и ведет к быстрому истощению ресурсов предприятий и еще большему уходу от налогов. В любом случае она не способствует решению долгосрочных проблем доходной части бюджета.

Однако существуют и объективные причины роста доходов. Во-первых, девальвация рубля повысила конкурентоспособность продукции предприятий–экспортеров и увеличила их рублевые доходы.

Во-вторых, и вероятно это более важная причина, на увеличение налоговых поступлений повлиял рост мировых цен на сырье. При этом, высокие цены на нефть оказали свое позитивное влияние на доходы бюджета опосредованно. Доля предприятий топливной промышленности и трубопроводного транспорта в налоговых доходах консолидированного бюджета (около 25%) оставалась практически постоянной с 1997г., а в процентах ВВП даже снизилась, несмотря на введение экспортных пошлин. Но увеличение доходов нефтяных компаний от экспорта позволило им увеличить денежную составляющую при расчетах с поставщиками. Именно эти дополнительные «живые» деньги вероятно и послужили источником увеличения денежных средств на счетах предприятий и соответственно их способности платить налоги. Кроме того, это позволило Правительству повышать экспортную пошлину на нефть, что существенно увеличило налоговые поступления.

---

[5] Однако следует учесть, что доля "живых" денег за этот период значительно выросла за счет федерального бюджета: если в 1996г. уровень неденежных налоговых доходов федерального бюджета составил 3,6% ВВП, то в 1999г. в форме целевого финансирования поступило лишь 0,2% ВВП. Однако проблема использования зачетов и других неденежных форм остается на региональном уровне.

Основные проблемы доходной части расширенного бюджета.

В настоящее время все проблемы доходной части бюджета в той или иной мере проистекают из неэффективной налоговой системы. Налоговая система не справляется с двумя своими основными задачами: не способствует экономическому росту и не способна одновременно обеспечить ресурсами бюджет.

Хронический дефицит бюджета даже на кассовой основе до недавнего времени свидетельствует о неспособности налоговой системы выполнять свою фискальную функцию. Проблему повышения доходов, российские власти пытались решить путем повышения номинального налогового бремени: введением новых налогов, повышением уже существующих и т.д. Однако, как показывает практика, российская экономика демонстрирует низкую эластичность налоговых поступлений от изменения налоговых ставок. Декларируемые меры по повышению собираемости доходов не приносили реальных результатов. Стимулирующая функция налоговой системы была заменена предоставлением разного рода льгот, порой необоснованных, «в частном порядке».

На протяжение всего периода реформ в налоговую систему вносились множество поправок, однако они в лучшем случае решали лишь некоторые частные проблемы при неизменности системы и следовательно не могли реально изменить ситуацию.

Попытки провести системную налоговую реформу путем принятия Налогового кодекса неоднократно проводились российским правительством. Однако в силу того, что содержащиеся в проектах кодекса предложения затрагивали интересы многих лоббистских групп в парламенте и в самом правительстве, обсуждение и принятие кодекса постоянно затягивалось или отклонялось. Несмотря на это в 1998г. была принята первая часть Налогового кодекса, определяющая правовые основы налогового законодательства. При этом многие разумные идеи и предложения в процессе рассмотрения и принятия были утрачены.

К настоящему времени сложилась чрезвычайно неэффективная и искаженная налоговая система. Налоговое бремя на среднее предприятие, не имеющее льгот и не скрывающее операции достигает 60-70% от добавленной стоимости, в то время как налоговые доходы бюджета составляют лишь 36% ВВП. Несмотря на избыточность налогового бремени, по сравнению со странами ОЭСР в России собирается меньше налогов: налоги без учета социальных отчислений в странах ОЭСР в 1995г. составили 28% ВВП, в то время как в России этот показатель составляет менее 26% ВВП.

Избыточное налоговое бремя, несовершенство налогового законодательства и коррумпированность налоговых и других органов власти заставляет предприятия использовать полулегальные и нелегальные способы существования, поэтому широко практикуется уклонение от налогов. Так, по некоторым неофициальным оценкам налоговое обязательство нефтяных компаний составляет не более 5% от истинной выручки, и даже из этой части выплачивается не все. Около 70-80% российского импорта идет по «серым» и «черным» схемам и не облагается пошлинами. Стоимость таможенных и подакцизных товаров занижается, что ведет к дополнительным потерям бюджета. Только 10% оборота табачных изделий подпадает под налогообложение. Остается проблемой псевдоэкспорт и толлинг, ведущие к потерям по поступлениям НДС. Потери бюджета по поступлениям прямых налогов не поддаются точной оценке.

Продолжает расти задолженность по налогам и штрафным санкциям, висящая грузом на балансах предприятий. И в настоящий момент не видно способа полностью взыскать ее, тем более, что часть ее относится к ликвидированным предприятиям.

Основной расчет на получение налогов от предприятий привел к зависимости налоговых недоимок от взаимных неплатежей, которые усиливают друг друга. Предприятия используют факт неплатежей за свою продукцию для объяснения задолженности перед бюджетом. Попытки решить проблему взаимных неплатежей путем проведения зачетов привели лишь к еще большему росту задолженности и снижению наличных поступлений в бюджет. Несмотря на то, что в последние годы доля наличных расчетов с бюджетом росла, в

1999г. она все еще составляет около 40% для суб-федеральных бюджетов и 2% для федерального бюджета. Система применения зачетов и неденежных форм не только вносит искажения в структуру расходов, но и создает для предприятий стимулы для накапливания недоимки и задолженности, является несправедливой по отношению к честным налогоплательщикам. Федеральное правительство неоднократно заявляло об отказе от использования зачетов, но все равно продолжало в той или иной форме их применять. Доля неденежных форм расчетов на уровне региональных и местных бюджетов значительно выше, хотя и снижалась за последние годы.

Таким образом, сложилась ситуация, когда налоговая система, являющаяся основным источником ресурсов бюджетной системы не справляется с выполнением своих основных функций. Она подавляет нормальную деловую активность и является одним из основных препятствий экономическому росту. С другой стороны, она не способна обеспечить ресурсами бюджетный сектор экономики в долгосрочном аспекте. В то же время практика проведения попыток изменения в налоговом законодательстве за прошедшие годы показывает неэффективность внесения отдельных "точечных" изменений в налоговую систему.

3. ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Первым выводом из проведенного анализа и оценки объема бюджетных обязательств можно назвать то, что главной проблемой российского бюджета является избыточность его расходных обязательств и разрыв между обязательствами и ресурсной базой, определяемой доходами и другими источниками финансирования. Только по федеральному бюджету финансовый дисбаланс достигает около 9-10% ВВП. На региональном уровне разрыв только между финансированием федеральных мандатов в 1998г. оценивался в размере 4% ВВП. В целом по региональным бюджетам финансовый разрыв составляет не менее 6% ВВП. Общий объем непроцентных расходных обязательств составляет около 53% ВВП. К этому следует добавить 8% ВВП обязательств по обслуживанию и погашению долга. Таким образом, объем расходных обязательств бюджета можно оценить на уровне 61%-62% ВВП.

С другой стороны, ресурсная база бюджета по оптимистичным оценкам составляет лишь 40%-42% ВВП[6].

Таким образом, разрыв между обязательствами бюджета и реальным финансированием составляет около 19-20% ВВП. Причинами бюджетного дисбаланса является с одной стороны чрезвычайно громоздкая и неэффективная система расходов, с другой стороны неэффективная налоговая система, не способная обеспечить ресурсами бюджет и одновременно выполнять стимулирующую функцию. В силу жизненной необходимости нормально работающей системы государственных финансов для экономики страны, главной целью бюджетной политики и в целом государственной экономической политики в ближайшем будущем должно стать ликвидация этого разрыва. Для ликвидации бюджетного дисбаланса необходимо проведение структурного реформирования системы государственных финансов - как расходной, так и доходной части, - что и должно стать основной задачей государственной политики.

Направления структурных реформ определяются проблемными областями в бюджетной системе.

[6] Существующие налоговые доходы бюджета: 35% ВВП; неналоговые доходы: 1% ВВП (в перспективе при условии повышения эффективности использования госсобственности - до 3% ВВП); заимствования в размере необходимого объема погашения основного долга для поддержания нулевого дефицита: 4% ВВП. При расчетах использовались оценки Центра стратегических разработок.

Доходы

Как уже отмечалось, в настоящее время все проблемы доходной части бюджета в той или иной мере проистекают из неэффективной налоговой системы. Существующая налоговая система с одной стороны не может обеспечить доходами исполнение всех расходных обязательств бюджета, с другой – создает избыточное налоговое бремя на налогоплательщиков и тем самым подавляет легальную деловую активность и сужает налоговую базу.

Для исправления этого противоречия необходимо проведение системной налоговой реформы и создания гибкого механизма изменения налоговой системы в соответствии с меняющимися макроэкономическими условиями, при этом не в ущерб ее стабильности. Основными направлениями структурных преобразований должно стать более справедливое распределение налогового бремени и по возможности его снижение, при ужесточении мер налогового администрирования.

Снижение эффективного налогового бремени и выравнивание налоговых условий призвано создать стимулы для ведения легальной деловой активности и вывода значительной части экономики из «тени», и в конечном итоге перестать быть препятствием экономическому росту. Это в свою очередь в перспективе расширит налоговую базу и с одной стороны увеличит доходы бюджета, а с другой – позволит в будущем снижать и номинальное налоговое бремя.

Можно утверждать, что даже при благоприятном варианте, проведение налоговой реформы, главными составляющими которой будут либерализация налоговой системы и снижение эффективного налогового бремени, далеко не сразу даст позитивный эффект для доходов. За последние годы в результате необдуманной и непоследовательной политики государство потеряло то доверие населения, которое было в начале реформ. Поэтому заметный эффект от налоговых изменений может появиться только через два-три года при условии стабильности и последовательности в проведении налоговых и других структурных реформ.

Расходы

Проблемы государственных расходов имеют несколько уровней.

Первый (структурный) уровень состоит в громоздкой и неэффективной структуре бюджетных обязательств Соответственно и решать эти проблемы можно только путем проведения структурных преобразований в бюджетной сфере и экономике в целом.

Неэффективная структура сложилась практически во всех сферах бюджетного сектора: социальные расходы, субсидирование экономики, национальная оборона и т.д. Решение проблем этого уровня выходит за рамки бюджетной политики и требует проведения структурных реформ в соответствующих областях. Бюджетная политика, точнее ресурсная база бюджета, является лишь одним из ограничений, определяющих допустимый размер бюджетных обязательств.

Так, сокращение и упорядочивание социальных обязательств бюджета невозможно без проведения структурной реформы социальной сферы. С одной стороны, роль социальных расходов в России значительно ниже, чем в развитых странах. С другой стороны, есть свидетельства их неэффективного использования и излишней "щедрости" государства по отношению к населению. В системе социального обеспечения и поддержки населения России существует значительное количество социальных гарантий, льгот и выплат, которыми могут пользоваться около 70% населения[7]. Причем только четверть общей суммы реализуемых льгот приходится на домохозяйства со средним доходом ниже прожиточного уровня домохозяйства[8]. Причинами является то, что основная масса льгот предоставляются

[7] По данным Центра стратегических разработок

[8] По данным Центра стратегических разработок

на основе категориального принципа, а не в соответствии с уровнем нуждаемости. Поэтому необходимо реформировать систему социального обеспечения в сторону повышения адресности предоставляемой социальной поддержки. Ликвидация предоставления льгот обеспеченным семьям позволит снизить расходы бюджета и/или повысить размер социальных выплат и льгот действительно нуждающимся семьям.

Требует реформирования и система пенсионного обеспечения. В конце 1999г. размер средней пенсии составлял менее 80% прожиточного минимума пенсионера[9]. С другой стороны, согласно демографическим исследованиям население России "стареет". Это означает, что при неизменности пенсионной системы ее ресурсная база будет снижаться. Для предотвращения кризиса пенсионной системы необходимо осуществить ее реформирование, в частности осуществить переход на накопительную систему и более широко использовать практику пенсионного обеспечения через негосударственные пенсионные фонды.

Аналогичная ситуация сложилась и в других областях социальной политики: медицинском обслуживании, образовании, в области культуры и искусства. Вместе с тем, эффективное функционирование системы образования, культуры, медицинского обеспечения, невозможное без нормального уровня оплаты труда и пенсий, является стратегически важным для любой страны. Одним из путей решения этой проблемы без увеличения расходов может служить сокращение численности работников бюджетной сферы с повышением зарплаты оставшимся, что требует проведения структурной реформы всей бюджетной сферы.

В сфере расходов на поддержку национальной экономики можно выделить два направления структурных реформ. В первую очередь, это прямые и косвенные субсидии предприятиям. Как уже отмечалось, предприятия субсидируются бюджетом не только напрямую, но и косвенно через предоставление налоговых льгот, отсрочек или просто накопление налоговой недоимки. Решение этой проблемы, кроме создания последовательной государственной политики в области субсидирования, требует проведения институциональной реформы предприятий (в частности более широкое применение механизма банкротства), налоговой реформы, решения социальных проблем работников ликвидируемых предприятий. При этом обязательства бюджета должны включать такие расходы, как финансирование фундаментальных научных исследований и субсидирование сельского хозяйства, так как эти сферы не могут финансироваться на основе самоокупаемости.

Одним из примеров неэффективных расходов на экономику, которые могут быть сокращены без видимого негативного эффекта, являются связанные кредиты. Это внешние нефинансовые кредиты (поставки оборудования и т.д.), предоставляемые иностранными правительствами или международными финансовыми организациями предприятиям и организациям фактически под гарантию федерального правительства. Возвратность этих кредитов составляет около 15%, в то время как используются они далеко не в полной мере и не приводят к повышению эффективности производства, увеличивая при этом государственный внешний долг.

Другой проблемой и соответственно направлением структурных преобразований является субсидирование жилищно-коммунальной сферы. В настоящее время в некоторых регионах происходит субсидирование коммунальных платежей населения за счет местных бюджетов. Несмотря на некоторые проведенные сокращения, в настоящий момент, как уже отмечалось, эти расходы занимают около 2,8% от ВВП и 20% расходов консолидированного бюджета регионов. При этом, в некоторых регионах доля этих расходов значительно выше. В данном секторе сложилась система перекрестного субсидирования предприятиями населения. При сложившейся ситуации в жилищно-коммунальной сфере избыточное расходное бремя несут местные бюджеты и предприятия, субсидирующие население. С другой стороны, льготами по оплате коммунальных услуг пользуются в равной степени и бедные и обеспеченные домохозяйства. Аналогичная ситуация сложилась и в других

---

[9] По данным Центра стратегических разработок

областях общественных услуг, например, общественном транспорте. Для решения этих проблем необходимо реформирование системы жилищно-коммунального хозяйства и социальной системы. Нужно постепенно переносить бремя расходов с бюджетов и предприятий на население. При этом необходимо вводить дифференциацию размеров оплаты населением в зависимости от уровня доходов и при необходимости создавать систему адресной помощи нуждающимся домохозяйствам.

Достаточно острой является и проблема структуры и распределения расходов между бюджетами разных уровней. В настоящий момент требует решения проблема инвентаризации и распределения расходных полномочий (мандатов) между федеральным и региональными бюджетами. В первую очередь это касается расходных полномочий по финансированию некоторых социальных расходов. После того, как будут четко определены полномочия бюджетов разных уровней можно будет определить степень централизации бюджетной системы и структуру финансовой помощи субфедеральным бюджетам и внебюджетным фондам.

По-прежнему существенной проблемой бюджета и своеобразной "черной дырой" являются оборонные расходы. Как уже отмечалось, объем государственных расходов на оборону труднее всего поддаются оценке из-за соображений секретности. По разным оценкам истинные расходы на оборону варьируются от 2,6% ВВП[10] до 11,4% ВВП[11]. Однако эффективность этих расходов можно оценить как достаточно низкую. Судя по сообщениям, становящихся доступными публике, уровень оснащенности новыми видами вооружений снижается, зарплата военнослужащих находится на низком уровне, а оборонно-промышленный комплекс является главным генератором бюджетной задолженности. Сокращение военных расходов и повышение их эффективности требует дальнейшего реформирования армии и системы обороны.

Следующий уровень проблем расходной части российского бюджета заключается в наличии неэффективной системы управления государственными финансами, в частности отсутствии или недостаточности жесткого контроля за использованием выделяемых средств. Недостаточный контроль за использованием бюджетных средств был одной из причин накопления кредиторской задолженности бюджетных организаций, которая в настоящий момент оказывает существенную нагрузку на бюджет в дополнение к существующим обязательствам.

Проблема нецелевого использования бюджетных средств будет решаться в процессе перевода всех бюджетополучателей на казначейскую систему исполнения бюджета. В настоящий момент на эту систему перешли большинство бюджетополучателей федерального уровня и часть региональных бюджетополучателей.

4. ВЛИЯНИЕ СТРУКТУРНЫХ РЕФОРМ НА БЮДЖЕТ

Основной проблемой российской системы государственных финансов является несбалансированность расходных обязательств и доходной бюджетной базы. Причем и доходная и расходная часть российского бюджета нуждаются в коренном реформировании. Ликвидация бюджетного дисбаланса должна стать целью бюджетной политики и в целом экономической политики государства уже в обозримом будущем. Как показывает анализ, достижение этой цели может быть осуществлено не только и не столько мерами бюджетной политики, сколько проведением глубоких структурных преобразований в российской экономике.

Структурным реформам должны подвергнуться не только сферы, непосредственно имеющие отношения к бюджету – налоговая политика, социальная сфера, система

[10] Официальная отчетность Главного управления федерального казначейства

[11] Агентство по контролю за вооружениями и разоружению, США (взято и доклада Мирового банка "Основные подходы к анализу государственных расходов Российской Федерации", 1998г.)

государственного управления, оборона и т.д. Функционирование экономики и государственных финансов невозможно без проведения более широких институциональных реформ и формирования эффективно действующих институтов в таких сферах, как судебная и правовая система, защита прав собственности и т.д.

Ввиду сложности и социальной чувствительности указанных реформ оценить их влияние на систему государственных финансов достаточно сложно. Можно с определенной долей уверенности утверждать, что в краткосрочном периоде не следует ждать ощутимых позитивных эффектов. Тем более, что многое зависит от окончательной формы, которую примут структурные преобразования. Однако сам факт осуществления реформ даст определенный сигнал для экономики о готовности и решимости правительства конструктивно подходить к решению накопившихся проблем. При условии стабильности и последовательности проводимых реформ, а также при относительно благоприятных макроэкономических факторах, определенные позитивные изменения в бюджетной системе можно ожидать уже через два-три года, например, в налоговой политике. Однако общее улучшение и оздоровление государственных финансов должно занять более продолжительный период – не менее 5-10 лет.

При выполнении указанных условий значительные качественные изменения должны произойти внутри в структуре бюджета. Структура налоговых доходов по всей видимости останется прежней в течение двух-трех лет. В последствие в случае начала устойчивого экономического роста вероятно возрастет роль прямых налогов с ростом прибыльности компаний и ростом доходов населения. В свою очередь, доля косвенных налогов может несколько уменьшиться как за счет вытеснения прямыми налогами, так и за счет прогнозируемого снижения номинальных ставок, например, по НДС.

Структуру расходов прогнозировать значительно сложнее. С определенной долей уверенности можно сказать, что снизятся расходы на экономику в результате ликвидации явных и скрытых субсидий и ликвидации некоторых ныне субсидируемых организаций. Про остальные непроцентные расходы сказать достаточно сложно. Главным здесь, как уже отмечалось, является консолидация всех неявных обязательств бюджета и внебюджетных операций бюджетных организаций и органов власти, а затем их оптимизация и сокращение.

При успешном проведении реформ бюджетный дисбаланс будет снижаться, причем главным образом за счет расходов. Причинами этому являются, с одной стороны, избыточность расходной части бюджета и необходимость ее сокращения при повышении эффективности управления. С другой стороны – небольшой потенциал повышения доли доходов в ВВП и общая направленность на снижение налогового бремени. Наконец, необходимым условием макроэкономической стабильности на ближайшие 5-10 лет в силу наличия существенного долгового бремени будет являться бездефицитность бюджета, т.е. осуществление дополнительных заимствований в объемах, не превышающих погашение долга. Поэтому размер российского бюджета на десятилетнюю перспективу можно оценивать на уровне 40%-42% ВВП, что меньше нижней границе бюджетов стран ОЭСР.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Структура российского бюджета и вся бюджетная система подверглись существенным изменениям за годы реформ. Однако при более глубоком анализе становится очевидным, что эти изменения носили достаточно поверхностный характер и не затронули многих проблем, оставшихся в наследство от командно-административной системы, более того породили целый ряд новых недостатков, замедляющих или блокирующих развитие не только бюджетной системы, но и всей экономики.

Хроническое неисполнение бюджета, накопление задолженности, отсутствие эффективного контроля за бюджетными средствами и т.д. привели к тому, что государство потеряло тот важный ресурс проведения реформ, который называется доверием населения.

Текущее благополучное состояние государственных финансов не должно вводить вблуждение – фактически оно держится на высоких ценах на нефть, что является нестабильным фактором. Текущее «благополучие» может и должно быть использовано для

проведения структурных преобразований бюджетной системы России как основы функционирования государства.

Вопрос об оптимальной величине государственного бюджета России еще является предметом дискуссий. Однако анализ российского бюджетного сектора показывает, что имеют место существенные резервы для его сокращения и оптимизации.

Меры макроэкономической политики не способны исправить недостатки и искажения бюджетной системы России. Назрела необходимость проведения структурного реформирования бюджетного сектора.

Требуемые структурные реформы выходят за рамки бюджетной политики и должны затронуть как экономические, так и другие стороны жизни, как то: правовая и судебная реформы, военная реформа, реформа социальной сферы и т.д.

Очевидно, что реформы потребуют принятия непопулярных мер. Однако в долгосрочной и даже в среднесрочной перспективе у России нет другого выбора. Чем раньше и чем решительнее власть будет проводить реформы, тем скорее и безболезненнее экономика и население адаптируется к новым условиям.